



Les indicateurs du développement, entre information scientifique et normativité

Philippe Bourmaud

► To cite this version:

Philippe Bourmaud. Les indicateurs du développement, entre information scientifique et normativité. A contrario. Revue interdisciplinaire de sciences sociales, 2011, Numéro spécial, pp.5-10. halshs-00742686

HAL Id: halshs-00742686

<https://shs.hal.science/halshs-00742686>

Submitted on 16 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les indicateurs du développement entre information scientifique et normativité

Qu'est-ce que les sciences humaines et sociales peuvent apporter à la compréhension du développement et de ses pratiques ? La réponse n'a rien d'évident, en raison d'un puissant scepticisme mutuel. Les chercheurs en sciences sociales suspectent les études sur le développement d'être normatives et non réflexives sur cette normativité ; ce à quoi on répond, dans le monde du développement, que les sciences sociales regardent leur objet depuis le surplomb d'une tour d'ivoire, et que leur critique à l'égard du développement reste de pure méthode. Des acteurs du développement ont pourtant, eux aussi, fait la critique idéologique de celui-ci (Rist 1996). Il reste que le scepticisme des spécialistes du développement se comprend : il importe de comprendre où précisément la normativité se loge dans leur travail, et avec quels effets. Aussi nous sommes-nous efforcés, dans ce dossier, de cerner au plus près le passage au normatif dans l'usage qui est fait de l'outillage du développement¹.

Une des caractéristiques des études sur le développement, et par voie de conséquence des politiques de développement, réside dans le recours intensif à une multiplicité d'indicateurs internationaux, bien plus nombreux que ceux compilés tous les ans par la Banque Mondiale (Banque Mondiale 2011). Une raison du succès des indicateurs auprès des acteurs internationaux qui conçoivent l'architecture d'ensemble des programmes de développement, est que ces outils sont à la frontière entre l'informatif et le normatif, au service d'une entreprise qui est par définition téléologique – le développement est souvent pris comme synonyme de progrès – et normative (Baster 1972 : 4).

Un conflit de normativités

Normativité, qu'est-ce à dire ? La source des normes réside-t-elle dans les règles formelles et procédures institutionnelles, les valeurs plus ou moins partagées et intériorisées, les interactions entre individus ? Et qu'advient-il des normes quand elles sont formulées ou entérinées par des instances internationales comme la Banque Mondiale, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) ou les bailleurs de fonds internationaux ? Une chose est sûre : l'écart géographique entre les centres de décision qui produisent des normes internationales, et les terrains où elles s'appliquent, créent des dissonances d'autant plus grandes que les normes sont abstraites – par exemple, quantitatives (Schemeil et Eberwein 2009 : 22-23).

Cette série de questions en appelle une autre, qui fondamentalement est d'idéologie. Y a-t-il consensus parmi les acteurs du développement quant au mode selon lequel le développement devrait être normatif ? Développer, est-ce promouvoir, partant adopter une attitude proactive et investir dans la réalisation des objectifs du développement ? De fait, le secteur du développement brasse des sommes impressionnantes, dont l'allocation est souvent conditionnée au respect d'objectifs et de normes, et en pratique, à des évaluations, faites en fonction d'indicateurs. Ces derniers s'apparentent alors à un système de contraintes.

Toutefois, cette définition se heurte à une autre : celle, néo-libérale, selon laquelle l'action publique devrait se limiter à fournir des cadres normatifs, des règles générales, en laissant les individus et les groupes sociaux s'y conformer, à la manière du code de la route (Foucault 2004 : 167). Toutefois, si la définition des normes repose, là encore, sur des indicateurs, l'évaluation des

1 Ce dossier a été constitué dans le prolongement d'un des axes de réflexion du programme ANR « Tanmia. Le développement, fabrique de l'action publique dans le monde arabe ? », dont ont fait partie certains des auteurs de ce dossier (Myriam Saadé-Sbeih, Philippe Bourmaud). Nous remercions les animateurs de ce programme de leur soutien et de leurs encouragements dans notre réflexion sur les indicateurs du développement.

performances des programmes de développement ne risque-t-elle pas, à nouveau, d'ouvrir la voie à aux ingérences dans les politiques locales et nationales ? Ce n'est pas le moindre grief adressé au consensus néo-libéral de Washington à partir des années 1990.

Instrumentaliser les indicateurs au service du développement

Les indicateurs ne constituent pas en eux-mêmes des normes, mais des mesures. Ces dernières peuvent être conçues et modélisées en fonction de valeurs, et interprétées dans un sens normatif : c'est en ce sens qu'elles fonctionnent comme *indicateurs* ; mais cette herméneutique se distingue de l'aspect technique de la mesure, et des corrélations observées entre les mesures.

L'interprétation des indicateurs sert cependant d'interface entre l'information quantitative et la définition de standards et d'objectifs, qui traduisent en réalités concrètes l'idée de développement. Les articles qui composent ce dossier ont pour inspirations communes le souci de montrer comment une mécanique développementaliste s'est élaborée au fil du temps autour des indicateurs et des indices agrégés.

Dans la logique du développement, qui devient prépondérante dans les relations nord-sud avec les décolonisations, mais qui est déjà en cours d'élaboration dans l'Entre-deux-guerres autour de la Société des Nations, la notion d'objectif est centrale. Elle s'articule à toutes les échelles du développement, depuis les programmes mondiaux, dans le cadre desquels sont élaborées les priorités et les concepts structurants, via les ONG internationales et les politiques publiques, jusqu'aux micro-projets locaux dont le financement est tributaire de la poursuite, au moins formelle, de ces mêmes objectifs généraux. Les objectifs de développement dérivent de thèmes de l'action publique internationale, mais ils prennent également une forme quantitative : soit comme objectifs chiffrés, définis par rapport à un indicateur de référence, soit comme finalité générale de la mesure. Ainsi, l'exemple de la mesure de l'aridité en Syrie (R. Jaubert et M. Saadé-Sbeih) montre les paradoxes de la conception d'indicateurs en fonction d'objectifs – ici, la lutte contre la désertification – dont la pertinence, en contexte, est douteuse. La réversibilité des indicateurs, de la mesure des ressources à celle de la pénurie, illustre l'écart qui peut exister entre des principes de mesure globalement inchangés, et des interprétations fluctuantes.

Lorsqu'il s'agit d'objectifs chiffrés, experts et décideurs tendent à s'appuyer sur des seuils, qui constituent un étalon du succès des programmes. Les seuils ne sont pourtant pas en eux-mêmes des normes ; dans une perspective de classement des données d'observation, ils permettent de clarifier la distribution des résultats d'observation. Ils contribuent cependant à engendrer des effets de pallier et des « trappes à pauvreté », et par là à orienter et transformer l'action publique. La réflexion sur les conséquences des seuils internationaux sur le développement économique remonte au moins aux premiers temps des organisations internationales, dans l'Entre-deux-guerres : comme on peut le voir avec les problèmes que pose la définition d'un critère international pour déclarer une région impaludée, dans les années 1920, l'adoption d'un seuil universel risque d'avoir des répercussions économiques et sanitaires majeures, y compris en invisibilisant localement la présence du paludisme et en freinant ainsi l'activité (P. Bourmaud).

Seuils et objectifs dérivent de mesures, qui renvoient à un modèle interprétatif : on collecte des mesures pour évaluer un phénomène, soit en valeur absolue, soit par corrélation, avec un indicateur représentatif, par exemple le nombre de rates volumineuses comme symptôme du paludisme. Le problème qui s'est posé, dans l'histoire du développement, est qu'il a fallu étendre massivement ces collectes de mesures après 1945 pour englober le monde colonial puis les pays indépendants dans les politiques de développement ; et qu'il n'y avait généralement pas de données de base pour les colonies. Le récit de la construction des indicateurs de pauvreté en Afrique Occidentale Française illustre les conséquences de cette situation, qui a conduit les experts à manipuler les données qu'ils récoltaient pour les rendre plausibles. Eu égard à la dynamique de production des indicateurs du développement et d'actualisation de leur mode de calcul, on peut se demander si ce type de pratique n'entame pas durablement la fiabilité des indicateurs de pauvreté, qui du reste sont généralement décontextualisés (V. Bonnecase). Les indicateurs, manquant de

fiabilité, deviennent des instruments de relations publiques, au service de positions politiques au sein des instances internationales, plutôt que des outils quantitatifs destinés à paramétrer l'action publique.

Les indicateurs du développement sont souvent classants, à l'instar des seuils évoqués plus hauts ; et ils le sont d'autant plus que les organisations internationales utilisent des indices fondés sur l'agrégation de plusieurs indicateurs. Les indices tels que le Produit Intérieur Brut (PIB) ou l'Indice de Développement Humain (IDH) produisent des classements internationaux, certes différents dans leur finalité (Méda 2008 : 251-257). Et ce sont ces classements qui, par le passé ont entraîné des taxinomies entre « pays développés », « pays en voie de développement » et « pays les moins avancés », définissant ces derniers comme prioritaires dans l'action pour le développement, mais en pratique les confinant dans la désattractivité économique et la vulnérabilité. La construction de sous-indices, comme les indices régionaux à l'intérieur des pays, est elle aussi conçue comme un moyen pour cibler l'action publique au service de zones prioritaires. Cependant, ainsi que le monde l'analyse du rapport de 2005 sur le développement en Jordanie, et de la construction des aires de calculs des IDH régionaux dans ce cadre, les pouvoirs publics tendant à s'approprier la construction des mesures pour gommer certaines disparités embarrassantes, et conforter leurs propres objectifs de développement (F. de Bel-Air). A cette tendance, il faut ajouter qu'un indice agrégé comme l'IDH pose à la fois la question du choix des indicateurs que l'on agrège, et de la pondération des différentes composantes. Agréger dans l'IDH une mesure de la richesse économique, une autre relative au niveau d'éducation et une troisième traduisant le niveau sanitaire général, c'est presque dicter aux Etats ou aux régions le moyen d'améliorer leur performance, quitte à négliger d'autres besoins sociaux non moins réels. Définir des coefficients pour calculer un indice, c'est aussi définir des priorités plus hautes que d'autres.

C'est pourquoi, sur le terrain, les individus se trouvent pris dans des priorités superposées, voire enchâssées : dans les zones semi-arides de la Syrie, l'adhésion plus ou moins enthousiaste du régime à des critères internationaux de lutte contre la désertification se traduit par une capacité variable à négocier l'utilisation des eaux pour l'irrigation, et par conséquent la viabilité économique de ces régions. En l'occurrence, les paysans syriens ne sont pas simplement dans un face-à-face avec le gouvernement syrien autour d'un indicateur : cet enjeu fait également intervenir ONG internationales et bailleurs de fonds (R. Jaubert et M. Saadé-Sbeih).

Ces différents articles offrent, outre un panorama des usages des indices dans différents secteurs du développement (santé ; lutte contre la pauvreté ; agriculture et lutte contre la désertification), des éléments d'explication sur ce qui se joue dans les indicateurs : des normes internationales, qui ne sont pas consensuelles, parfois néo-libérales et parfois plus directives, et dans la définition desquelles le débat proprement scientifique s'invite aussi. Toutefois, il apparaît que le critère de scientificité reste confiné à une communauté d'experts internationaux, et que l'usage des indicateurs dans les forums internationaux, vise surtout à opérer la traduction d'un consensus à minima sur les valeurs de l'action pour le développement.

Références :

- BANQUE MONDIALE (2011), *World Development Indicators 2011*, Washington, BIRD / Banque Mondiale.
- BASTER, Nancy (1972), « Development indicators : an introduction » in BASTER, Nancy (éd.), *Measuring Development : the role and adequacy of development indicators*, Londres, Frank Cass, pp. 1-20.
- FOUCAULT, Michel (2004), *Naissance de la Biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, coll. « Hautes Etudes », Paris, Gallimard-Seuil.
- MEDA, Dominique (2008), *Au-Delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, coll. « Champs actuel », Paris, Flammarion
- RIST, Gilbert (1996), *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po.

SCHEMEIL, Yves et EBERWEIN, Wolf-Dieter (2009), « Introduction. Le mystère de l'énonciation : normes et normalité en relations internationales » in SCHEMEIL, Yves et EBERWEIN, Wolf-Dieter (dir.), *Normer le Monde*, Paris, L'Harmattan, pp. 7-62.